



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.98.2.2025.AA2

Wrocław, 29 września 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XIX/148/25 Rady Miejskiej w Oławie z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie określenia trybu konsultacji dotyczących projektu dokumentu pn. „Miejski Plan Adaptacji do zmian klimatu dla Miasta Oława”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Oławie na sesji w dniu 28 sierpnia 2025 r., działając na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym podjęła uchwałę nr XIX/148/25 w sprawie określenia trybu konsultacji dotyczących projektu dokumentu pn. „Miejski Plan Adaptacji do zmian klimatu dla Miasta Oława”, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 4 września 2025 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) w związku z art. 18a ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.) polegającym na wydaniu uchwały bez podstawy prawnej.

Rada Miejska w Oławie w § 1 – § 4 uchwały nr XIX/148/25 przyjęła: „§ 1. Przeprowadza się konsultacje społeczne z mieszkańcami, instytucjami i organizacjami działającymi na terenie Gminy Miasto Oława w sprawie projektu dokumentu pn. „Miejski Plan Adaptacji do zmian klimatu dla Miasta Oława”. § 2. Konsultacje polegają na zgłoszeniu uwag i wniosków w formie papierowej lub elektronicznej do projektu dokumentu, o którym mowa w § 1. § 3. 1. Projekt dokumentu, o którym mowa w § 1, zostanie wyłożony do publicznego wglądu w Urzędzie Miejskim w Oławie na okres 21 dni oraz zostanie podany do publicznej wiadomości na stronie www.miasto.olawa.pl oraz na stronie BIP Urzędu Miejskiego w Oławie w zakładce Konsultacje Społeczne. 2. Szczegóły konsultacji oraz termin, podane zostaną do publicznej wiadomości na stronie www.miasto.olawa.pl oraz na stronie BIP Urzędu Miejskiego w Oławie w zakładce Konsultacje Społeczne. § 4. Uwagi i wnioski mogą być składane na podstawie wzoru formularza do składania uwag do projektu dokumentu pn. „Miejski Plan Adaptacji do zmian klimatu dla miasta Oława”, który stanowi załącznik do niniejszej uchwały.”.

Zasady oraz tryb przygotowania i przyjęcia miejskiego planu adaptacji określa ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.).

Z dniem 11 stycznia 2025 r. weszła w życie ustawa z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2024 r. poz. 1940), mocą której do ustawy Prawo ochrony środowiska dodano art. 18a-18d, w których wprowadzono obowiązek opracowania miejskiego planu adaptacji do zmian klimatu (MPA) przez miasta o liczbie mieszkańców wynoszącej co najmniej 20 tys. osób, uregulowano minimalną zawartość tych planów oraz tryb ich procedowania. Tryb procedowania określony został w przepisach art. 18a ust. 2, 4 i 8 oraz art. 18b ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z tymi przepisami rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejskiego planu adaptacji, następnie organ wykonawczy gminy sporządza projekt miejskiego planu adaptacji oraz zapewnia możliwość udziału społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, po czym miejski plan adaptacji jest przyjmowany przez radę gminy w drodze uchwały. Zgodnie z przepisem art. 18b ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska, który wszedł

w życie z dniem 1 lipca 2025 r. – uchwalenie miejskiego planu adaptacji następuje w terminie 30 miesięcy od dnia ogłoszenia przez Główny Urząd Statystyczny danych statystycznych dotyczących ludności według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, zgodnie z którymi miasto osiągnęło liczbę mieszkańców, o której mowa w art. 18a ust. 1. Jednocześnie przepis art. 15 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw stanowi, że: „*Rada gminy może, w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, uznać dotychczas uchwalony dokument o charakterze strategiczno-wdrożeniowym, niebędący aktem prawa miejscowego, który realizuje cel określony w art. 3 pkt 9a ustawy zmienianej w art. 1, za miejski plan adaptacji w rozumieniu art. 3 pkt 9a ustawy zmienianej w art. 1.*”. W ustawie tej nie ma przepisów pozwalających procedować miejskie plany adaptacji bez zastosowania przepisów znowelizowanej ustawy Prawo ochrony środowiska. Zatem miasto, które nie uzna dotychczas obowiązującego dokumentu za MPA lub takiego dokumentu nie posiada, musi opracować swój plan zgodny z ustawą do 2 stycznia 2028 r.

W obowiązującym porządku prawnym występuje wiele prawnych podstaw do przeprowadzania konsultacji społecznych. Regulacje prawne dotyczące konsultacji społecznych są rozproszone w różnych źródłach oraz fragmentaryczne. Mogą mieć charakter norm kompetencyjnych – zarówno ogólnych, jak i szczegółowych (np. art. 5a ustawy o samorządzie gminnym; art. 5 ust. 2 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy; art. 3d ustawy o samorządzie powiatowym; art. 10a ustawy o samorządzie województwa; art. 6 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; art. 6 ustawy o rewitalizacji; art. 19 i art. 21 ustawy o pomocy społecznej; art. 13 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym; art. 8 ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych).

Jak wskazano powyżej – przepisy prawa powszechnie obowiązującego określają odrębną i autonomiczną regulację udziału społeczeństwa w procedowaniu miejskich planów adaptacji. Stanowią one samodzielną podstawę prawną działania organów gminy, a jednocześnie w sposób kompleksowy i wyczerpujący określają konstrukcję prawną tej instytucji (regulują jej zakres podmiotowy i przedmiotowy, a także zasady i tryb przeprowadzania). Przepisy te mają charakter przepisów szczególnych względem art. 5a ustawy o samorządzie gminnym i co istotne w rozpatrywanej sprawie – w zakresie spraw unormowanych w przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska – wyłączają jego zastosowanie odnośnie miejskich planów adaptacji.

Podkreślić zatem trzeba, że ustawodawca, w przepisie art. 18a ust. 8 ustawy Prawo ochrony środowiska zobowiązał organy gminy do zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Wskazana regulacja ma charakter kompleksowy, ponieważ normuje całościowo określoną materię. Ustawa Prawo ochrony środowiska nie zawiera żadnego upoważnienia, na podstawie którego właściwy organ gminy mógłby, działając w formie uchwały, ustalić czy dookreślić zasady i tryb przeprowadzania konsultacji w przedmiocie miejskich planów adaptacji – w samorządowych ustawach ustrojowych przyjęto inne założenia – działając na podstawie przepisów art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 3d ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 10a ust. 2 ustawy o samorządzie województwa organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w formie uchwały ustala zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych i ma w tym zakresie dużą swobodę.

Zgodnie z przepisem art. 5a ustawy o samorządzie gminnym konsultacje z mieszkańcami gminy mogą być przeprowadzane w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy. Jednakże uznanie kompetencji rady gminy do stanowienia o zasadach i trybie przeprowadzania konsultacji społecznych w przedmiocie miejskiego planu adaptacji, której wykonanie powierza się organowi wykonawczemu gminy, prowadziłoby do uruchomienia dwóch procedur konsultacyjnych – wynikającej z uchwały rady gminy oraz procedury, do stosowania której organ wykonawczy – zgodnie z przepisem art. 18a ust. 8 ustawy Prawo ochrony środowiska – jest zobowiązany z mocy prawa. Byłby to przede wszystkim nie do pogodzenia z zasadą racjonalności prawodawcy. Ponadto mogłoby prowadzić do dezorientacji podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach oraz mogłoby rodzić problemy na etapie rozpatrywania wniesionych uwag czy wniosków w obu tych procedurach.

W konsekwencji należy uznać, że Rada Miejska w Oławie nie posiadała kompetencji odnośnie decydowania o przeprowadzeniu konsultacji społecznych w sprawie określenia trybu konsultacji dotyczących projektu dokumentu pn. „Miejski Plan Adaptacji do zmian klimatu dla miasta Oława”, w tym wskazywania uczestników konsultacji, ustalania czasu trwania konsultacji, jak i określania form, w jakich te konsultacje zostaną przeprowadzone.

W tym stanie rzeczy, organ nadzoru stwierdził, że uchwała nr XIX/148/25 w sprawie określenia trybu konsultacji dotyczących projektu dokumentu pn. „Miejski Plan Adaptacji do zmian klimatu dla Miasta Oława” istotnie narusza prawo, jako podjęta bez upoważnienia ustawowego, w związku z czym celowe i zasadne jest stwierdzenie jej nieważności w całości.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że w § 1 uchwały podjętej na podstawie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, Rada Miejska w Oławie postanowiła o przeprowadzeniu konsultacji społecznych „z mieszkańcami, instytucjami i organizacjami działającymi na terenie Miasta Oława”.

Zgodnie z przepisem art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Z przepisu tego wynika wprost, że uprawnionymi do udziału w konsultacjach są mieszkańcy gminy, przy czym ustawa o samorządzie gminnym nie definiuje pojęcia „mieszkańca”. W doktrynie przyjmuje się, że w tym przypadku celowe jest odwołanie się do przepisów Kodeksu cywilnego. W art. 25 KC wskazano, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. O miejscu zamieszkania danej osoby decydują zatem dwa czynniki, tj. faktyczne przebywanie oraz zamiar stałego pobytu.

W konsekwencji stwierdzić należy, że mieszkańcem danej jednostki samorządu terytorialnego jest każda osoba, która faktycznie przebywa na jej terenie, a ponadto, wyraża wolę stałego pozostawania w jej granicach. Na kwalifikację danej osoby, jako mieszkańca konkretnej gminy, poza ww. wymogami, nie wpływa w żaden sposób jej wiek, związana z nim zdolność do czynności prawnych, posiadanie prawa wyborczego do organów gminy, pozbawienie praw publicznych, czy też brak zameldowania. Za mieszkańca gminy nie można uznać instytucji czy organizacji, które działają na terenie gminy.

Organ nadzoru wskazuje, że na mocy przepisu art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy umocowana została do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych, a w granicach tak określonego upoważnienia nie mieści się kompetencja do określania, a tym bardziej do rozszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach.

Z kolei w § 6 uchwały Rada Miejska w Oławie postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie znajdują zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

Charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego, to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/2006). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. W przypadku organów jednostek samorządu terytorialnego, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08), akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców) – tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2391/16.

Tymczasem uchwała Rady Miejskiej w Oławie nie determinuje w żaden sposób sytuacji administracyjnoprawnej innych podmiotów, w szczególności nie rozstrzyga bezpośrednio o niczyich prawach i obowiązkach oraz nie zawiera cech aktu abstrakcyjnego. Jest aktem prawnym konkretnym, który ulega

konsumpcji w wyniku jednorazowego zastosowania na skutek przeprowadzenia konsultacji społecznych, o których mowa w uchwale. Zatem przedmiotowa uchwała nie może zostać uznana za akt prawa miejscowego. Nie istnieje także inny przepis szczególny, w kontekście wymogu wskazanego w art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały dotyczącej przeprowadzenia konsultacji społecznych w konkretnie określonej – wskazanej w uchwale sprawie.

Biorąc pod uwagę powyższe należało orzec, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska